

SOBRE A QUESTÃO URBANA

*Miguel Lanzellotti Baldez**

I. NOTAS SOBRE A APROPRIAÇÃO DA TERRA

Nos meados do séc. XIX, na Europa, Marx e Engels, por incumbência da Liga Comunista, publicaram o Manifesto de 1848 - contendo o programa teórico e prático do partido comunista. Dois anos depois, deu-se a primeira publicação em inglês, seguindo-se outras ainda, na América do Norte, na Dinamarca e Rússia¹.

Ao mesmo tempo, em 1850, editava-se no Brasil a lei Euzébio de Queirós, de proibição do tráfico negreiro, e, simultaneamente com ela, a lei 601, que regulou a "importação" de colonos e impôs a demarcação das posses de terra, substituindo pela venda e compra os modos até então vigentes de aquisição da propriedade, a outorga de sesmarias, de vigência suspensa, desde 1822, pelo Alvará nº 76, e a ocupação, que predominou depois desse Alvará.

Pois enquanto na Europa já se lançava a primeira grande manifestação teórica universal de denúncia do capital e arregimentação de forças para a resistência a seus efeitos perversos, no Brasil colonizado, embora a independência dita política, fundavam-se as bases para implantação do capitalismo industrial. Importante que se perceba, mesmo singelamente, a

* Membro do Corpo Docente do Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Campos, Coordenador da Pós-Graduação em Direito Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Professor do Curso de Direito da Faculdade Cândido Mendes.

¹ *Manifesto do Partido Comunista de Marx e Engels*. Prefácio à 2ª Edição Alemã de 1872. Harold Laski, Zahar Editores, 3ª ed., p. 79.

distância do processo histórico no tempo próprio das realidades simultâneas².

No sistema colonial, com o crescimento da produção capitalista nos países centrais, ultrapassada a fase primitiva de acumulação, tornava-se necessário na Europa, para enfrentar a crise, incluir o trabalhador nas relações mercantis, criando nos países colonizados um mercado interno mais abrangente³.

Na relação externa entre o centro e a periferia, de um lado aumentava a exploração da classe trabalhadora, agora apropriada e individualizada pela subjetivação jurídica; de outro, o dos países colonizados, crescia o processo de substituição do trabalho escravo pelo regime salarial, que divide o homem entre a necessidade de viver e, portanto, consumir, e não ser, sendo força de trabalho, mercadoria que, como sujeito jurídico, ele passara a vender no mercado de trabalho.

Se na Europa a experiência capitalista, em fase industrial, já criara as condições adequadas à organização e à resistência dos trabalhadores, no Brasil, a classe dominante, pressionada externamente pela Inglaterra⁴ e internamente pela ação de abolicionistas e quilombolas⁵, conforme o processo histórico em bem elaborado sistema legalista de preservação e consolidação de seus interesses econômicos e políticos.

Para ilustrar, nas duas pontas da globalização colonial, uma pequena comparação entre o processo histórico na realidade européia e o processo histórico na realidade da colônia, fato que, na totalidade, ajuda a compreender a contemporaneidade e convivência de modos de produção diferenciados no mesmo tempo universal. Na Europa, “desde o segundo Congresso da

²“O conceito vem no final do processo de pensamento e não no começo”. José de Souza Martins. *O Cativo da Terra*. Liv. Editora Ciências Humanas, 1979, p. 2.

³Fernando Novaes. Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777 - 1888). Hucitec, 1979, p. 112.

⁴“Considerando ele, Conselheiro, que os desacatos já praticados pelos ingleses dentro dos nossos portos contra a ...”.

Atas Senado Federal. Atas do Conselho de Estado, março de 1842 a novembro de 1850. Centro Gráfico do Senado Federal. Brasília, D. F., 1978.

⁵Jacob Gorender. *A Escravidão Reabilitada*. Ed. Ática, 1990.

Liga, o proletariado contava com as bases sobre as quais, mais tarde, haveria de edificar-se a Primeira Internacional e, com ela, os princípios do internacionalismo proletário. A crise de 1847 determinava uma situação revolucionária que comovia a toda a Europa. Em fevereiro explode a revolução na França, a 13 de março em Viena, em 18 em Berlim e, mais tarde, em Milão. A revolução de 1848 derruba a monarquia francesa de Luiz Felipe. O novo governo convida Marx a entrar na França⁶. No Brasil de 1850, o Conselho de Estado discutia a extinção do tráfico negreiro. Em relatório lido no início da sessão de 11 de julho e no discurso do Conselheiro Lima e Silva bem se exprime a realidade econômica, social e política da nação. No relatório, "O Governo da Inglaterra, fundando-se em que o Brasil não quer, ou não pode reprimir o tráfico, e armada com o *Bill* de 1845 (*Bill of Aberdeen*), está deliberado a fazer essa repressão por si mesmo, e com meios fortíssimos que tem à sua disposição, visitando, detendo e julgando as nossas embarcações, entrando em nossos portos, queimando nossos navios e destruindo toda a resistência que se lhe opuser. Os fatos provam". Na intervenção do Conselheiro Lima e Silva, depois de aludir a eventuais represálias contra os ingleses e ao risco de conflitar-se o Brasil, persistindo o tráfico negreiro, com outros Estados, entre os quais os americanos do norte: "Considerando ele, o Conselheiro, que os desacatos já praticados pelos ingleses dentro dos nossos portos contra a Soberania e Independência Nacional, tomando os nossos navios, incendiando-os, e arrasando as nossas fortificações, são fatos que assaz provam quanto estamos oprimidos debaixo do poder de uma força maior, a que não podemos resistir"⁷.

Essa pequena abordagem, independente da questão aparente da escravidão, cuja extinção vinha sendo imposta pelos interesses do capital industrial, em estágio já avançado na Europa, em confronto com interesses residuais das classes

⁶ Amaro Del Rosal. *Los Congressos Obreros Internacionales en el siglo XIX*. Ediciones Grijalbo S.A. Barcelona, Buenos Aires, México, D. F., 1975, p. 101.

⁷ Senado Federal. *Atos do Conselho de Estado*. Ato de 11 de julho de 1850, vol. 3. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, DF, 1978, pp. 248 e 266.

dominantes nos países colonizados, quis mostrar, na relação de convivência da duas realidades sobre a clara contradições, as diferenças econômicas e sociais entre as duas situações concretas⁸. Enquanto na Europa o capitalismo já engendrara uma classe operária capaz de organizar-se, resistir e elaborar uma proposta política alternativa, com algumas conquistas fundamentais para a humanidade àquela altura delineadas e definidas, no Brasil ainda estavam sendo lançados os fundamentos para a passagem do capitalismo mercantilista ao capitalismo industrial, fato que se consolidaria, no campo institucional do legalismo, pela farta produção jurídica que ocorreu no País, a partir do ano de 1850, preponderantemente nesse ano, até o final dos anos cinquenta do séc. XIX.

Dois leis, rigorosamente articuladas entre si, são os fundamentos dessa transformação, a lei Euzébio de Queirós, de extinção do tráfico antigo negreiro, e a lei 601, de 18 de setembro, ambas de 1850, regulada, a das terras, pelo Dec. 1318, de 30.01.1854. Vale uma ligeira leitura do teor da ementa da Lei 601: "Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmária sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de estrangeiros, autorizado o governo a promover a colonização estrangeira na forma que declara"⁹.

⁸ "É, assim, necessário compreender o modo como o capital articula essa diversidade de relações, trazendo para as determinações de seu tempo, isto é, do seu ritmo e da sua reprodução ampliada, os tempos das diferentes relações que foi reproduzindo na sua própria lógica ou, mesmo, produzindo." José de Souza Martins. *Caminhando no Chão da Noite*. Hucitec, 1989, p. 108

⁹ *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Coletânea, Programa Nacional de Política Fundiária. Presidência da República/ Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários. Brasília, 1983, p. 357.

No decálogo conclusivo do Manifesto Comunista de 1848, quatro de seus itens são dedicados à libertação da terra¹⁰, dado fundamental para a libertação dos subalternizados, enquanto que no Brasil, coma fusão temática da Lei de Terras (601) e da Lei Euzébio de Queirós, de extinção do tráfico negreiro, se de um lado libertava-se o negro, mas sem integrá-lo na sociedade, de outro consagrava-se, para garantir a destinação do homem ao mercado de trabalho, a escravização da terra¹¹.

Não era pequena a diferença de um para outro, no processo interno de cada uma das formas sócio-econômicas, na Europa e no Brasil, apesar de contemporâneas no tempo e articuladas pelos interesses predominantes do capital industrial, cuja acumulação primitiva se dera com os fundamentos do regime colonial¹². Na Europa o trabalhador já organizado em ligas e associações mobilizava-se politicamente na luta pelo reconhecimento de suas liberdades e de seus direitos, entre os quais, reivindica, com o Manifesto Comunista de 1848, a libertação da terra; aqui no Brasil escravizava-se a terra, monopolizada pela classe dominante e até então escravizada através da escravização do trabalhador-escravo, para instituir-se a base de capitalismo industrial¹³.

Não que já não houvesse ocorrido, no campo social, manifestações revoltosas, cabendo registrar a Revolução Praieira, contemporânea do Manifesto Comunista e da Revolução francesa de 1848, e influenciada, como registra Manoel Maurício de Albuquerque¹⁴, pelos socialistas utópicos. Essa e as anteriores

¹⁰ 1. Expropriação da propriedade territorial e emprego da renda da terra em proveito do Estado; 2. Imposto fortemente progressivo; 3. Abolição do direito de herança; 4. Confisco da propriedade de todos os imigrantes e sediciosos". Marx e Engels, *op. cit.*, p. 112.

¹¹ José de Souza Martins, *op. cit.*

¹² "Em consequência a abolição da escravatura (que conclui formalmente o processo abolicionista), não somente tornou possível o uso racional da força de trabalho, mas liberou o fazendeiro, ao mesmo tempo, da imobilização de capital na compra de escravos. Essa liberação de capital teria sido um dos primeiros fatores na acumulação relacionada com a indústria brasileira". José de Souza Martins, *op. cit.*, p. 109.

¹³ José de Souza Martins, *op. cit.*

¹⁴ Manoel Maurício de Albuquerque. *Pequena História da Formação Social Brasileira*. Graal, 1981, pp. 376/377.

e subseqüentes, bem como a luta dos quilombolas pelo resgate de sua vida e cultura foram, entretanto, do ponto de vista político, irrupções pontuais, no processo histórico da construção democrática do País. Tanto isso é verdade que a classe dominante em momento algum descuidou-se do enclausuramento da terra, fustigada que estava pela imposição histórica do modo de produção industrial e conseqüente surgimento do proletariado, do povo, em suma, no curso da história.

Era chegada a hora do juridicismo, do cerco jurídico, a primeira grande cerca de fechamento da terra em benefício e garantia dos grandes proprietários que, libertando-se gradativamente dos custos da capitalização de suas rendas no escravo, se asseguravam meios e condições, entre as quais o poder sobre a terra, para a acumulação necessária à industrialização brasileira¹⁵. Pois foram pródigos e eficientes os juristas que na segunda metade do séc. XIX estabeleceram a base legal de implantação do novo modelo capitalista. Assim, ainda no fundamental ano de 1850, o Código Comercial; o primeiro código de processo civil e comercial, Regulamento 737, definido formas e conteúdos procedimentais para a efetiva realização judiciária dos interesses de classe juridificados; também as primeiras sociedades anônimas; em 1851, o segundo banco do Brasil¹⁶.

Com o fim do tráfico negreiro e a libertação da renda capitalizada nos escravos, a par da consolidação do crédito bancário, o fechamento da terra e a formação dos latifúndios deveriam articular-se com o sistema creditício para redefinir-se na propriedade da terra o objeto da garantia hipotecária. Se antes a

¹⁵ Otávio Ianni. *Escravidão e Racismo*. Hucitec, 2ª ed., 1988, pp. 28.

¹⁶ "Assim é que em 1851 tinha início o movimento regular de constituição das sociedades anônimas; na mesma data funda-se o segundo Banco do Brasil que se reorganiza três anos depois em novos moldes, com unidade e monopólio das emissões". "(...) Em 1853 fundou-se o Banco Rural e Hipotecário que, sem desfrutar dos privilégios do Banco do Brasil, pagará dividendos muito mais avultados". Sérgio Buarque de Holanda. *Raízes do Brasil*. José Olympio, 10ª ed., 1976, p. 42.

riqueza assentava na propriedade sobre o escravo¹⁷, com a evolução da nova formação social passaria a constituir-se sobre a terra, e já não eram suficientes para individuar e demarcar a garantia as medidas e providências determinadas, em 1850, ao dar-se a lei 601; por isso, outras mais apuradas forma expedidas com o objetivo de compor de vez o sistema: lei hipotecária nº 123, de 24 de setembro de 1864, e o Dec. 169 A, de 19 de janeiro de 1890.

Por outro lado, com o processo de urbanização e avanço dos ideais libertários, e com a prevalência dos interesses locais sobre os interesses externos, principalmente depois da abdicação de D. Pedro I, as Câmaras Municipais, comprometidas com o processo que resultara na independência do País, perderam sua autonomia, e foram submetidas a regime de tutela, para impedir que os municípios se tornassem centros de atividade política mais intensa, capazes de estimular os interesses e aspirações das camadas inferiores da população¹⁸. Como ilustração transcreve-se o teor do artigo 78 da Lei de 1828, lei de organização municipal: “Art. 78. É proibido porém todo o ajuntamento para tratar, ou decidir negócios não compreendidos neste Regimento, como proposições, deliberações e decisões feitas em nome do povo, e por isso nulos incompetentes e contrários à Constituição, art. 167, e muito menos para depor autoridades, ficando entendido que são subordinadas aos Presidentes da províncias, primeiros administradores delas”¹⁹.

Na Lei Orgânica de 1822 há pois o claro objetivo de manter uma população, nascente nas cidades, sob controle da administração central, presidentes de províncias e governo geral. Era a doutrina da tutela que identifica o município, na ordem administrativa mas essencialmente política, ao menor, na ordem

¹⁷ A terra em si pouco pouco ou nada valia no conjunto da empresa, valor relativo no XVI, como ainda no século XIX: a riqueza necessária para a empresa era o escravo. Raymundo Faoro. *Os Donos do Poder*. Ed. Globo, Vol. I, p. 132.

¹⁸ Victor Nunes Leal. *Coronelismo, Enxada, Voto*. Ed. Alfa-Omega, 3ª ed., 1976, p. 74.

¹⁹ Victor Nunes Leal, *op. cit.*, p. 74.

civil²⁰, e essa tutela manteve-se, no tempo, até a promulgação da atual Constituição Federal, quando, como se verá adiante, os municípios ganharam no formalismo do texto a dimensão de unidade federativa. Não é difícil perceber as razões da tutela, ora mais severa, às vezes mais branda.

A organização da classe trabalhadora predominante nas cidades sempre assustou a classe dominante muito mais que a organização campestre, influenciada ela própria por certa elaboração etapista de marxismo vulgar²¹, cuja tese central subordinava o processo histórico revolucionário à ação política do proletariado. Enquanto no campo podia confiar-se o controle aos cuidados de coronéis e jagunços, a cidade exigia tarefa mais árdua, controle jurídico mais específico e dureza policial.

Observe-se também que nas cidades, melhor organizadas no campo administrativo para conservar privilégios, era necessário criar redutos eleitorais fundados na oferta privilegiada de produtos públicos institucionais como água, esgoto, arruamentos, etc., enquanto que no campo, os currais eleitorais decorriam naturalmente do sistema de compadrio típico das dependências coloniais, ou personalizadamente feudais. As políticas públicas, se assim podem ser chamadas, não seriam fundadas nas necessidades da população, mas definidas em razão de interesses eleitorais indispensáveis à conservação local do poder.

Na verdade não se faz uma diferença formal entre município, como cidade e campo, pois sabe-se bem que na organização constitucional o conceito do município, que é tipicamente administrativo, inclui campo e cidade, mas uma distinção econômica, social e política de conteúdo entre a realidade agrária e a realidade urbana, em suma, entre o campo e a cidade. Não se pode, a rigor, aceitar o tratamento trivializado que, no plano institucional, o Estado burguês estabeleceu para campo e cidade, pois fora as especificidades essenciais de cada

²⁰ Visconde de Uruguai. *Direito Administrativo*. In Victor Nunes Leal, *op. cit.*, p. 75.

²¹ Antônio Barros de Castro. *As Mãos e os Pés do Senhor de Engenho, Dinâmica do Escravismo Colonial*. In *Trabalho Escravo, Economia e Sociedade*. Paz e Terra, 1983, p. 51.

realidade, a ação política de libertação da terra, na prática, carece do reconhecimento de identidades que apontem mecanismos comuns de intervenção ou, no mínimo, compatíveis entre si, aptos portanto para criar fatos e conceitos de luta unitários, como por exemplo o fato e o conceito de ocupação coletiva de terras.

Se desde o Brasil colonial até o ano 1850, pela inexistência jurídico-formal de uma classe trabalhadora, e porque, estruturada sobre o escravo, a economia dispensava o latifúndio²², depois de 1850, como consequência da imposição da lei 601 e de outras que foram dadas através dos tempos, o acesso à terra foi de vez fechado aos subalternizados, sem que, até hoje, pela ação do Estado se tivesse alguma hora aberto. Entenda-se bem: até 1850 não se tinha um interesse maior no fechamento da terra, embora determinados fatos políticos já levassem a classe dominante a adotar medidas reclusivas como a Lei Orgânica dos Municípios de 1822. Não era ainda a terra o fator primordial de sustentação da economia mas o escravo, semovente e, por isso, apropriado e usado em si mesmo (não sujeito que era) como meio de produção. Com o fechamento da terra, em face da perspectiva da nova formação social capitalista em cujos pressupostos estava o trabalhador assalariado, iniciou-se o processo de formação da propriedade latifundiária, sem a qual não se garantiria o monopólio da terra agora fundamental para a dominação de classe.

II . A LUTA PELA CONQUISTA DA TERRA

Desde cedo a luta pela terra foi o núcleo da ação política do trabalhador. Vejam-se os quilombolas, com ênfase para Palmares, onde segundo o depoimento de pesquisadores de peso, como Décio Freitas²³ e Clovis Moura²⁴, se instalou uma forma comunista de utilização da terra. Jacob Gorender, em texto de leitura obrigatória, “A Escravidão Reabilitada”, registrou com eficiência e cautela historiográfica a importância da luta libertária

²² José de Souza Martins. *Os Camponeses e a Política no Brasil*. Vozes, 1981.

²³ Clovis Moura. *A Sociologia do Negro Brasileiro*. Ed. Ática, 1988, p. 172, inclusive citando Décio Freitas.

²⁴ Décio Palmares Freitas. *A guerra dos escravos*.

dos quilombolas no contexto escravagista²⁵. Outros enfrentamentos merecem anotação e destaque, embora em referências restritas aos limites e objetivos destas observações, principalmente Canudos, nos últimos anos do séc. XIX e, no início do séc. XX, a Guerra do Contestado.

Os subalternizados, mesmo sem maior formulação crítica, têm a sensibilidade da exclusão, e sabem que à terra só terão acesso rompendo as cercas em torno dela construídas. Uma visível e, por isso, suscetível de ser derrubada a golpes físicos, a outra, mais embaraçante e de teia imperceptível, duramente recoberta de normas, regras, juízes, liminares, policiais, jagunços etc, de bem mais difícil enfrentamento, pois não dispensa o trabalhador, além da necessidade de se organizar, como em Canudos e no Contestado, da ação jurídica no entremeio da ação política e do recurso a profissionais especializados e, se possível, comprometidos.

Na luta pela terra, duas vertentes devem ser consideradas: a luta pela conquista do campo, luta pela reforma agrária, e a luta pela conquista da cidade, luta pela reforma urbana.

A luta pela reforma agrária, com seus fundamentos na raiz da história brasileira, mais antiga no tempo. Construindo-se como a mais consistente bandeira do projeto democrático derrotado em 1964 pela aliança empresarial-militar, ressurgiu, depois do golpe, medida e contida no formalismo jurídico-legal da Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964. Com o trato legalista não pretendia o regime militar, como pareceu a certos setores da esquerda, fazer a reforma agrária, mas metê-la na lei para congelá-la. Poderia objetar-se que outros mecanismos procedimentais foram criados com estrutura aparentemente democrática, como o Dec. Lei nº 554, de 15 de abril de 1969, que instituiu o rito sumário para as desapropriações destinadas à reforma agrária. Democrático e formalmente suficiente de fato é, só que não saiu do papel, congelando-se ao lado e na companhia do Estatuto da Terra, ou melhor, admita-se que em algumas situações foi sim empregado, mas sempre para remover eventuais conflitos de posses e nos

²⁵ Jacob Gorender. *A Escravidão Reabilitada*. Ed. África, 1990, p. 133, capítulo 9.

limites do interesse maior (segundo o sistema) do latifúndio. Não era difícil nem inoportuno compor na lei projetos avançados de reforma agrária quando, na prática, o controle efetivo, como registra José de Souza Martins, se fazia através da intervenção militar, por órgãos do Exército, como o GESTAT e similares.

Na referência à imobilização legal da reforma agrária quer-se mostrar, com fato recente, o peso estratégico dos meios juristas no controle e dispersão das lutas políticas da classe trabalhadora. Mesmo contido pelo duplo controle, da lei e da repressão militar, o trabalhador no campo cresceu na prática das ocupações coletivas, provocando, em cada ação concreta de ocupação, intervenções pontuais e algumas vezes o bom sucesso da permanência na terra.

Anote-se como fator essencial, inclusive para a criação da Associação Nacional do Solo Urbano/ANSUR, a mobilização dos setores progressistas da Igreja que, sob a inspiração conceitual da teologia da libertação, passou a impor limites políticos à ação predatória do poder militar. Na luta pela conquista da terra e reforma agrária, o apoio da igreja, com a criação da Comissão Pastoral da Terra/CPT em 1975, foi decisivo nos enfrentamentos e na consolidação de algumas conquistas definitivas. Relativamente ao solo urbano, a integração dos movimentos populares teve também, com menor intensidade ressalve-se, razoável estímulo da Igreja democrática. Assim, na abertura dos anos 80, em 1981, a CNBB publicou, em sua coleção "Estudos da CNBB", o estudo de nº 30, contendo valioso material sobre o tema Propriedade de Uso do Solo Urbano, e dando "continuidade ao tema principal da XVIII Assembléia Geral da CNBB, realizada em 1980, que enfocou o problema social da realidade fundiária, dentro do contexto rural brasileiro", denunciou "como complexa e grave a situação do solo urbano"²⁶.

No concreto, porém, a Igreja não encontrou desde logo os meios de implementação prática do novo projeto político, tendo a CPT descartado o seu envolvimento nele, com a afirmação de que

²⁶ Estudos da CNBB. Propriedade e Uso do Solo Urbano, Situações, Experiências e Desafios. Ed. Paulinas, 1981.

seus limites de conteúdo e forma não lhe permitiriam assumir novos encargos além da assessoria às lutas no campo. Daria entretanto apoio aos companheiros que, envolvidos com o solo urbano, se dispusessem a articular e assessorar as lutas na cidade. Foi assim que, no ano de 1983, nasceu a Articulação Nacional do Solo Urbano.

Seguia nesta mesma década, no Congresso, o Projeto de Lei 775, de 1983, com propostas de redefinição do modelo fiscal e jurídico de intervenção no solo urbano, para assegurar-lhe condições mais propícias de desenvolvimento. Aqui um ponto importante para compreender-se os caminhos e os descaminhos do movimento. Enquanto se lutava contra o regime militar e os seus efeitos, as lutas sofriam inevitável e forte atração pela arena jurídica. Era, ou parecia ser, no campo do Direito, que as garantias e liberdades fundamentais deveriam ser conquistadas. Um elenco de bem compostas medidas, como tributação progressiva, usucapião especial urbano, desapropriação a custo zero ou, na pior das hipóteses, a exemplo do que se estabelecera para a reforma agrária, em títulos de dívida pública emitidos para vencimento em prazo longo, etc. Simultaneamente com o processo de construção da reforma urbana, assim titulado o encontro de vários movimentos articulados com a ANSUR, davam-se no campo político-jurídico novos enfrentamentos democráticos na luta mais ampla pela reconstitucionalização do País.

Ao mesmo tempo, o movimento pela reforma agrária ganhava consciência de que não seria através de elaborações jurídicas que lograria alcançar seus fins, pois já compreendera, no aprendizado de sua própria história, que os compromissos do Estado burguês (e burguês aqui tem sentido estritamente conceitual) não se estendiam até a classe trabalhadora, e como consequência desse fértil aprendizado organizara-se em movimento de ação política e adotara, como tática de intervenção na realidade e concreção de seus objetivos democráticos, a prática coletiva das ocupações.

De um lado, o esforço pela integração de instrumentos jurídicos no sistema legal adequado à realização do que melhor se chamaria desenvolvimento urbano; de outro lado o exemplo do

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra que, a partir da Encruzilhada Natalino, apareciam com maior visibilidade e protagonismo nas lutas rurais. O pêndulo dos encaminhamentos, por variadas razões, pendeu mais incisivamente para o pólo jurista. Entre tais razões algumas merecem referência especial.

(A) A luta de classes que, perpassando a formação econômico-social, ficou mais clara no campo não só pela tradição histórica da reforma agrária, como também pela identidade do trabalhador como agente da ação política; foi assim no campo, mas na cidade não se tinha ainda devidamente individuado e caracterizado o ator político, pois vinha ele de variados segmentos sociais subjetivados pela individualização ideológica jurídica, cada um, portanto, existindo de per si como sujeito de direitos e obrigações; se no campo o trabalhador se reconhecia e identificava na ação coletiva, por isso política, na cidade a equalização seria definida e imposta pelo direito e a ação, por isso ficaria contida no espaço próprio do juridicismo, difícil de ser rompido e ultrapassado. Um dado histórico ajuda, na origem, a explicar a diferença: não foram os mesmos os meios ideológicos utilizados pela classe dominante para conter a presença e a ação política da classe trabalhadora no campo e na cidade. A revolução comunista de 1917, a fundação do Partido Comunista em 1922 e, principalmente, a formação do Bloco Operário Camponês (BOC), ainda na década de vinte, assustaram os donos do poder²⁷, que sentiram a necessidade de conter e dispersar o trabalhador. Pois dessa tarefa se desincumbiu a vitoriosa revolução burguesa de 1930, pela mão maestra de Getúlio Vargas.

Na regulação dos direitos trabalhistas, que solidificou com todas as suas conseqüências o regime salarial do Brasil, estava embutida a subjetivação jurídica do trabalhador. Assim, garantia-lhe direitos formais mas individualizava-o, constringendo a luta de

²⁷ "Pelo contrário, o deslocamento do BOC do acordo das oposições se deveu muito mais ao fato de que, progressivamente, a prática política da classe operária em 1928 explicitou para os outros setores da sociedade uma possibilidade de revolução cujo alcance ia muito além da genérica luta anti-oligárquica." Edgard De Decca. 1930 - *O Silêncio dos Vencidos*. Ed. Brasiliense, 1981, p. 105.

classes no campo aos conflitos personalizados entre o indivíduo trabalhador e o indivíduo empregador. No coletivo, o controle se dava por sua reindividualização em sindicatos verticalizados de reconhecida concepção fascista.

Quanto ao campo o controle de classe trabalhadora não se deu pela subjetivação jurídica, deixaram-no à mercê de coronéis e jagunços, juizes e policiais, e ao tratamento colonial da legislação civil, comprometida, em suas determinantes históricas, com os interesses do latifúndio.

A partir da década de 30, em suma, enquanto nas cidades o controle da classe trabalhadora se fez através do juridicismo individualizante e atomizador das lutas, no campo, a repressão preservou os métodos herdados do escravagismo, mitigado pela ideologia do compadrio. Aconteceu por isso que as lideranças urbanas ficaram, em sua ótica mais imediata, absorvidas pela ideologia jurídica burguesa e, por isso, acabaram desviadas, muitas vezes por opção tática, para a arena do legalismo, e esgotando-se, embora nem sempre, na procura de novos e mais eficientes direitos, alguns até alcançados, mas cuja execução dependeria do poder, que nunca os oprimidos tiveram.

(B) Esse caráter jurdicista da ação política na cidade foi reforçado com a abertura do processo da reconstitucionalização da nação, a luta pela democracia que ganhara corpo na campanha pelas eleições diretas com grandes mobilizações populares. Não parecia confortável à classe dominante conviver com o avanço político do povo, organizado ou organizando-se. “Vambora, meu povo. A hora é essa”. O grito de guerra é o dos puxadores das escolas de samba na avenida, abrindo os desfiles carnavalescos, e, como paráfrase, é oportunamente colhido no mundo do samba por René Dreiffus, para mostrar o espaço traçado pelo Poder às práticas sociais da classe trabalhadora²⁸. Pois foi esse grito que, da campanha pelas Diretas-Já, ecoou nos ouvidos assustados da classe dominante e ameaçava contagiar a

²⁸“No âmbito popular é mais ou menos assim. A ação programada e cadenciada, com objetivos definidos, só acontece no carnaval: nas quadras de escola de samba e nos desfiles da Marquês de Sapucaí.” René Dreiffus. *O Jogo da Direita*. Ed. Vozes, 1989, p. 25.

ação popular na etapa seguinte e inevitável da reconstitucionalização.

Entre outros objetivos de esvaziamento da esquerda e “recomposição de um núcleo operacional partidário, capaz de sustentar a ação política em termos civis e congressuais, no marco de uma hipotética continuidade da abertura”²⁹, as emendas populares, elaborações essencial e preponderantemente jurídicas, acabaram representando, pela dispersão da ação política, o principal mecanismo de mobilização do povo. A luta deixava de ser política, ou de ação política, para conter-se no campo próprio e histórico da dominação de classe, o campo jurídico. Os subalternizados continuavam nas ruas, sentindo-se, quem sabe?, constituintes populares mas, na verdade, reduzidos a coletores de assinaturas nas variadas emendas.

Ganhou-se uma Constituição democrática, com alguns princípios, liberdades e direitos sociais coletivos bem definidos teoricamente e qualificados, em tese, como suportes de uma sociedade mais igualitária e solidária. Mas essa Constituição que nascia comprometida com valores como direitos sociais, liberdades, segurança, bem-estar, igualdade e justiça³⁰, nascia também na contramão da história e acabaria vitimada pelo grande retrocesso imposto às nações do terceiro mundo pelo neoliberalismo, que com o fim da segunda guerra mundial já se vinha organizando e articulando desde 1947, quando, segundo Perry Andersen, Friedrich Hayek, seu principal teórico, convocou os que compartilhavam de sua posição ideológica para reunião em Mont Pelèrin, na Suíça, com a finalidade de recriar o capitalismo, tornando-o mais duro e inflexível, sem regras enfim de contenção e regulação³¹. A Sr^a. Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, seriam os baluartes da concreção do novo e até agora bem sucedido projeto do capital.

²⁹ René Dreiffus, *op. cit.*, p. 117.

³⁰ Constituição Federal, Preâmbulo.

³¹ Perry Andersen. *Pós-neoliberalismo*. Ed. Paz e Terra, 3ª ed., p. 10.

No Brasil, com a Constituição de 1988 a direita perdeu mais do que efetivamente ganhou, devendo destacar-se, como exceção e uma das principais vitórias dos setores atrasados, a questão da reforma agrária, impedida de entrar no texto constitucional pelo artifício da produtividade. Mas, embora as reservas pontuais da reação, os avanços democráticos podem ser visualizados e sublinhados, além do preâmbulo, nos princípios fundamentais, na conceituação da função social da propriedade como garantia coletiva, nos direitos coletivos e sociais e na definição de políticas públicas relativas à saúde, à educação, à previdência e à assistência social, às terras do índio e às terras de negros originárias de quilombos. Efeito da mobilização popular e sofrendo clara influência da Constituição portuguesa de 1976, quanto a seus fins socialistas, e da Constituição espanhola de 1978, vinda após a escuridão fascista do franquismo, a Constituição de 1988, em seu Título I, estabelece, entre outros, os princípios fundamentais “da cidadania” e “da dignidade da pessoa humana” (art. 1º, II e III) e os objetivos, também conceituados como princípios fundamentais, de construção “de uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I) e de erradicação “da pobreza e da marginalização e da redução das “desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III). Entenda-se que, como princípios, significam fundamentos, e, por serem fundamentos, deles decorrem, além dos direitos individuais, os novos direitos sociais, os do regime relativo ao trabalho e os direitos sociais coletivos, como saúde, educação e previdência social, exigindo-se, por outro lado, do Estado, para concreção desses ditos direitos coletivos sociais, a adoção de políticas públicas adequadas.

Outra conquista democrática está na federalização dos municípios, agora definitivamente libertados da tutela que, em doses diferenciadas, a eles se impôs desde a lei orgânica de 1828. Importante conquista por ser o município, entre as instâncias ou aparências da Federação (Estado-nação, Estados-membros e Municípios), a única concreta, em cujo solo se dão as lutas, confrontos e reivindicações da classe trabalhadora, no campo e nas cidades. Como unidade da Federação, ficou reforçado em sua estrutura institucional e no poder de autoregular-se através de ato constitucional próprio, a lei orgânica,

politicamente reconhecida como ato do poder legislativo municipal.

Mas, no plano internacional, consolidavam-se o neoliberalismo e a política capitalista da globalização, universalizada pelos acólitos do capital e por uma esquerda mal informada dos países dependentes da matriz americana como fato histórico inevitável. No Brasil o novo modelo internacional esbarrava na Constituição, cujos princípios, garantias e regras fundamentais careciam de ser desconsiderados ou revogados. Enquanto, como ação política, a desconsideração da Constituição era justificada através de insistente campanha da ingovernabilidade, que estaria provocando a paralisação do Estado, o Congresso, valendo-se da ressalva da revisão prevista nas Disposições Transitórias, tentou sem sucesso adaptar a Constituição ao projeto do neoliberalismo, que se vinha sedimentando pelo viés da globalização.

Se não foram bem sucedidos, mais por incompetência da direita e nem tanto pela resistência democrática, nem por isso deixaram de aprender a lição e retornaram com a fraude bem montada dos cinco dedos sócio-econômicos estendidos na campanha presidencial, e do hábil jogo do real, plano que traria o dólar à circulação interna brasileira mas limitaria a sua vigência a no máximo um terço (talvez nem isto) da população, ficando os dois terços restantes excluídos do processo econômico e, como sujeitos social e politicamente desqualificados, submissos ao comando de um dirigente que, no passado, como professor e sociólogo, participara dos projetos democráticos do povo³².

Com a instalação do novo Governo, deu-se partida à caça contra Estado brasileiro. Urgia, para os interesses predatórios do capital, desmontar os fundamentos econômicos, morais e políticos da Constituição democrática de 1988. Não tem razão José de

³²“Desde este seu ponto de vista, aliás, o Plano Real não foi concebido para eleger FHC, FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial”. José Luiz Fiori. *Os Moedeiros Falsos*. Folha de São Paulo, Caderno Mais!, de 3 de julho de 1994 e *Os Moedeiros Falsos*. Ed. Vozes, 1997, p. 14.

Souza Martins quando, em estudo recente, de 1977, afirma que o projeto, que está sendo chamado neoliberal, é um programa de desmonte do Estado clientelista e patrimonialista³³. Na verdade, o Estado que já foi quase de todo desmontado é o fruto de importantes lutas democráticas e tinha seus fundamentos e objetivos consolidados nos princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da solidariedade entre as pessoas, e o desmonte, agora sob o comando competente do atual presidente e de seus habilidosos *technopols* (tecnocratas com capacidade política)³⁴, está quase definitivamente consumado, parecendo impossível, na conjuntura atual e no plano político partidário de oposição, qualquer ação de resistência eficaz.

A desmontagem se fez, isto sim, sobre os fundamentos econômicos da Constituição. E não foi à toa, mas por hábil opção, que assim se fez.

O primeiro título a ser desmontado foi o relativo à ordem econômica, revogando-se especificamente: (a) em favor do capital internacional, os benefícios concedidos ao capital nacional em garantia de atividades estratégicas e do desenvolvimento tecnológico nacional; (b) o controle rígido e constitucional de recursos minerais e potenciais de energia elétrica; e (c) o monopólio do petróleo.

A revogação dos princípios fundamentos da Constituição econômica (Título VII, da Ordem Econômica e Financeira), que estabeleceu o pressuposto da globalização do capital (modo novo de ser do expansionismo capitalista de qualquer época, desde o mercantilismo), tornou infrutíferos os direitos sociais coletivos recebidos pelo texto constitucional. Há dois pontos assinalados por J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira no texto em que analisaram os fundamentos da Constituição portuguesa que bem explicam essa relação de valor ou desvalor entre os direitos fundamentais e a estrutura econômica das constituições: "Em primeiro lugar, os direitos fundamentais não são na Constituição apenas direitos negativos contra a intervenção do Estado; são

³³ José de Souza Martins. *Exclusão Social e a Nova Desigualdade*. Ed. Paulus, 1997, p. 29.

³⁴ José Luiz Fiori, *op. cit.*, p. 12.

também direitos positivos, direitos e ações do Estado, contra as carências individuais e sociais"; e em outro e subsequente tempo da importante monografia: "Trata-se de um reflexo, no plano dos direitos fundamentais, da relação de tensão entre a constituição política e a constituição econômica, ou seja, mais globalmente, do compromisso fundamental que está na base de toda a Constituição³⁵.

Desse Estado, cujo poder se exerce sempre e continuamente em benefício do capital internacional (o Estado não é fraco, é forte, mas só na ação e repressão contra os subalternizados), não se espera que realize, embora dispondo de meios formais, qualquer atividade ou tarefa de provimento dos interesses sociais e coletivos das comunidades, excluídas que foram do programa neoliberal, mesmo cabendo-lhe, ao Estado, a execução concreta dos direitos fundamentais³⁶ previstos no texto constitucional.

A Constituição de 1988 acabou, e com ela se foram os direitos sociais formalmente conquistados através das emendas populares mas que só serviram de fato para retirar os movimentos populares do campo político para imobilizá-los na teia jurídica e, sendo eles a expressão das contradições sociais econômicas, dispersá-los³⁷.

Não se diz, nem se aceita que, em razão da desconstitucionalização, deslegalização e desregulamentação do Estado, os movimentos populares abandonem a arena ou, se paralisados, continuem fora dela. Não se trata de repousar nas expectativas do neoliberalismo, mas de identificar no espaço-tempo atual da história a arena correta. E essa arena certamente não está no campo do direito, ainda que eventualmente os

³⁵ J. Gomes Canotilho e J. Vital Moreira. *Fundamentos da Constituição*. Ed. Coimbra, 1991, pp. 102 e 104.

³⁶ J. Gomes Canotilho e J. Vital Moreira, op. cit., p. 105.

³⁷ "O condicionamento dos mecanismos de dispersão das contradições pode limitar-se ao recurso aos instrumentos, estruturas e idéias jurídicas clássicas ("o código civil e a defesa da propriedade; os tribunais e a ideologia do legalismo"). Boaventura de Souza Santos. *O Estado, o Direito e a Dominação Política*. In *Conflito de Direito de Propriedade Urbana*. Ed. Forense, 1984, p. 67.

enfrentamentos de segundo grau possam dar-se ali como, por exemplo quando uma ocupação coletiva exija do movimento, eventual resistência jurídico-judiciária.

Relativamente à questão urbana fique claro que não se pode concebê-la independentemente da questão agrária, cabendo, entretanto, reconhecer a grande dificuldade que o esforço para integrá-las encontra tanto na lei como na ação concreta. A começar pela Constituição que dá trato federal à reforma agrária enquanto deixa o solo urbano sob regulação municipal. O sistema é inteligentemente montado para manter separadas as lutas e, com isso, não sendo possível dispersá-las, garantir aparelhos mais eficazes de contenção. No urbano, as vitórias democráticas no campo constitucional, o único permitido, repousaram basicamente nos direitos sociais coletivos, que exigem, para cumprimento, formulação adequada de políticas públicas competentes (política de saúde, política previdenciária, política educacional etc.); no reconhecimento institucional do direito de moradia concebido e integrado, como o direito à vida, no rol dos direitos humanos; em descentralização tributária que desse sustentação econômica à descentralização administrativa; no reconhecimento e garantia de participação comunitária na construção da estrutura legal dos municípios; nos direitos sociais-coletivos municipais, como direito dos moradores de favelas à não-remoção, só se admitindo eventuais remanejamentos em áreas de risco assim definidas em laudo pericial com participação dos interessados (conforme previsão expressa da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro); em parcelamento ou edificação compulsória, tributação progressiva e desapropriação punitiva, previstas, como sanções para o mau uso ou não uso da propriedade urbana; no usucapião especial urbano para posses incontestadas de mais de cinco anos e em determinadas situações concretas especificamente previstas, e outros mais, como o solo criado, financiamentos para a construção de moradias, etc., merecendo especial destaque a qualificação da função da propriedade como garantia constitucional, e como garantia indubitavelmente do direito de que, não sendo proprietário, sofre os efeitos e conseqüências do mau uso ou não dela por parte de quem a possua.

Todos esses direitos e garantias estão rigorosamente previstos, até como paradigmas jurídicos, e são subordinantes das ações do Governo. É o que se tem na Constituição, na legislação e nas regulamentações, mas os atos de concreção dessas normas abstratas ou não foram praticados pelo Governo, ou só o foram parca e insuficientemente.

As políticas públicas ficaram subsumidas na atividade pouco clara e menos eficiente do *Comunidade Solidária*, acanhada forma de substituição dos encargos e provimentos do Estado no campo dos direitos e interesses sociais, próprios de modelos capitalistas ditos de bem-estar social. As sobras formais do Estado apropriado pelo modelo neoliberal não se afinam com políticas ou direitos públicos positivados, com os quais não têm qualquer compromisso, primeiro pela própria natureza do modelo e, segundo, por ser ele de acumulação permanente, condicionado por reciprocidade de ganho, como vantagens fiscais e outros meios de compensação. No boletim "Acorda Brasil", do Ministério da Educação e do Desporto, há forte estímulo do Governo às empresas para assumirem elas parte dos encargos sociais descartados pelo Estado: "Talvez estimulados pelo governo, vemos que mais e mais companhias e organizações se mobilizem, até para enfrentar os efeitos competitivos da globalização. Os integrantes do GIFE defendem uma política de incentivo fiscal, como ocorre na Cultura, para fazer explodir a participação nas causas sociais"³⁸. A contraprestação do incentivo fiscal é a proteção da inatacável lucratividade, essência da teologia capitalista.

Como pano de fundo, o *Comunidade Solidária*, no qual, em momentos diferentes, Fábio Konder Comparato e Francisco de Oliveira identificaram a tentativa de dar substância social a um novo partido que, à semelhança do PRI no México, poderia constituir o partido da ordem, e a outro modo, quanto aos efeitos mais imediatos, de terceirização (inconseqüente, diga-se) das políticas e serviços públicos, servindo como sinal e convocação geral para os movimentos populares.

³⁸ Ministério da Educação e Desporto. *Acorda Brasil*. Ano 1, nº 2, 1997, p. 8.

Mas, como contrapartida da acumulação capitalista, na outra ponta, a par do desemprego com todos os seus efeitos perversos, a acumulação é de miséria e perdas, algumas de difícil reparação.

O direito de moradia, concebido como direito público subjetivo, é das mais insistentes reivindicações dos movimentos urbanos, constituindo-se mesmo em principal reivindicação da ação internacional desencadeada por vários países no grande encontro do "Habitat 2", realizado em 1996 em Istambul. No plano internacional, foi a grande derrota institucional dos sem-teto do mundo inteiro, amargando os brasileiros, além dessa derrota objetiva, a vergonha de ver a delegação nacional submissa aos desígnios norte-americanos, esses os mais resistentes à codificação específica desse direito fundamental, por terem que redefinido no concreto como integrante dos direitos humanos universais o direito à moradia se tornasse exigível em juízo em cada país comprometido.

A pretendida desqualificação formal foi alcançada incluindo-se no texto aprovado, para definir o tempo de implantação do direito, a palavra progressivamente. Não seria, pois, desde logo positivado o direito à moradia, devendo ser ele implementado, como dito, progressivamente, em cada Estado signatário do instrumento internacional. Por isso, o que seria direito subjetivo público passou a norma de programa a ser implantada quando e se parecesse conveniente aos aludidos signatários. E foi a delegação do Governo brasileiro a servil responsável pela aprovação do texto. É fácil notar que para os Governos dos Estados Unidos e do Brasil a moradia não é direito mas sim mercadoria, sujeita portanto a eventuais canais de acesso à riqueza. Não há dúvida, entretanto, de que uma leitura mais competente da Constituição, ou do que dela resta, e dos conceitos gerais do direito, permite construir o direito à moradia como direito público subjetivo, portanto exigível. Assim, combinando-se o art. 5º da Constituição Federal, que garante ao cidadão e aos residentes no País "a inviolabilidade do direito à vida", com os fundamentos também constitucionais de solidariedade, dignidade da pessoa humana, e não se tendo como pensar a vida humana fora das relações sociais, deve concluir-se

que a mulher e o homem só exercem a vida, ou têm vida em sentido social, quando praticam com o exterior, atos de posse. Não há vida pois sem o apossamento da natureza, sem a faculdade ou o poder de estar no exterior, na terra. Negar o direito de morar como um direito do homem e da mulher significaria negar o direito fundamental à própria vida. Muito difícil, porém, seria convencer disso o Poder Judiciário, historicamente comprometido com teorias jurídicas impregnadas de conceitos fundiários fechados em normas positivadas. Trata-se, em suma, de um direito a ser conquistado e construído na luta política.

Quanto à federalização dos municípios, foi dos pontos referidos com mais freqüência como responsável pela ingovernabilidade. Mas o que hoje se vê é que a recentralização tributária vem causando, com outros fatores, o empobrecimento deles, cada vez mais dependentes e tutelados pelo poder central. Também não se tornou realidade a participação comunitária no planejamento municipal e, quando isso aconteceu, como no Rio de Janeiro, cuja Lei Orgânica inclui importantes conquistas democráticas, os governos locais eleitos incumbiram-se, através de maioria legislativa, de destruí-las: pela supressão do instrumento (o solo criado), ou pela trivialização (por não aplicar regras contidas na Lei) ou, enfim, pela violência concreta (despejos massivos contra comunidades inteiras, algumas instaladas há mais de vinte anos, sem qualquer respeito ao direito comum e às regras de direito municipal).

No art. 182, § 4º, a Constituição atual estabeleceu um sistema punitivo para o não uso ou mau uso da propriedade, graduando as sanções aplicáveis a penas sucessivas, nesta ordem: I - parcelamento ou edificação compulsória; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo; e III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Mesmo como forma punitiva o artigo preserva na essencialidade o pleno respeito à propriedade privada e não abre brecha alguma a qualquer contestação àquele conceito,

ritualmente erigido como altar supremo das crenças jurídico-sociais brasileiras pelos donos do poder, no curso todo da história. O artigo ficou, porém, congelado pois, embora respeitando a propriedade como conceito, universalizada³⁹, admite sanções contra eventuais propriedades concretas, individuadas. E o congelamento se fez com inadequado fundamento jurídico. Com a alusão feita no texto à lei federal, desenvolveu-se a tese de que não sendo editada em matéria de solo urbano a dita lei, o artigo não poderia ser aplicado. Essa interpretação não levou em conta a delimitação constitucional das competências institucionais, nem, conseqüentemente, o fato de que a matéria cabível na lei federal prevista no corpo do artigo não pode interferir com o poder municipal de promover o “ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Constituição Federal, art. 30, VIII).

Sobrou como ganho efetivo o usucapião especial urbano, de utilização independente da vontade do poder público, ficando ele, entretanto, limitado à prática individual das pessoas, pois não vem tendo uso coletivo, modo pelo qual melhor atenderia à regularização de áreas ocupadas por pessoas de baixa ou nenhuma renda. No modelo constitucional, houvesse boa vontade de juízes e tribunais, caberia, sem agressões à racionalidade jurídica institucional, a partir da composse, a prática coletiva.

Em trabalho anterior o autor destas notas sustentou a legalidade do usucapião especial em terras públicas dominicais (que a União, Estados ou Municípios possuem como se fossem proprietários privados), justificando o fato com o próprio texto constitucional, que no § 1º do art. 183 faz referência expressa à titulação própria do imóvel usucapido - “título de domínio” e “concessão de uso”. Ora, é de sabença comum, no campo jurídico, que o título adequado nas ações de usucapião de terras privadas é necessariamente o título de domínio.

³⁹. . . numa sociedade diferenciada, o efeito da universalização é um dos mecanismos e, sem dúvida dos mais poderosos, por meio dos quais se exerce a dominação simbólica ou, se prefere, imposição da legitimidade de uma ordem social.” Pierre Bourdieu. *O Poder Simbólico*. Bertrand do Brasil, 1989, p. 246.

Conseqüentemente, se há previsão expressa de outro título, o de concessão real (pois se trata de propriedade) de uso, a referência só pode dirigir-se a outra espécie de terra e a terra que sobra, susceptível de apropriação, é a terra pública dominical, limitando-se a proibição de usucapião de terras públicas, portanto, com boa lógica jurídica, aos bens de uso especial e de uso comum, as duas outras espécies do gênero terras públicas⁴⁰.

III. CONCLUSÃO

A razão desta análise está na terra e na necessidade de tê-la ou de conquistá-la. Não se tem como pensar o urbano, nem o real, sem esse fundamento. Significa dizer que a terra é fundante de qualquer racionalização do curso do homem e da mulher no processo histórico.

De tudo que se expôs ficou evidenciado que, no Brasil, os trabalhadores, ou as camadas subalternizadas da população de modo geral, jamais tiveram acesso à terra. No regime essencialmente escravagista, o homem-escravo era qualificado como semovente, objeto apropriável e de fato apropriado como renda capitalizada. Depois, a partir de 1850, com a lei Eusébio de Queirós (já que a anterior, de 1831, não pegara), de extinção no tráfico negreiro, e a lei 601, de terras, com a imposição do preço, o mecanismo principal de aquisição da propriedade passou a ser a venda e compra e assim direcionando-se o novo trabalhador, sujeito ao regime salarial, ao único mercado que a ele, assalariado no universo capitalista, se reservara, o mercado de trabalho. Subseqüentemente, legislação e violência revezaram-se, ou se alternaram, na consolidação da cerca jurídica da terra.

Não se quer dizer que se deve abandonar lutas complementares, deixando de lado o cumprimento dos dispositivos legais contidos e expressos nos molambos restantes da Constituição Federal, de leis federais e estaduais e nas leis orgânicas e legislação complementar dos municípios, mas que se tenha consciência da essencialidade da terra e de que os embates

⁴⁰ Miguel Lanzellotti Baldez. *Conselho Popular e Usucapião Especial Urbano*. Petrópolis, 1991, p. 25.

e as lutas, embora possam parecer, não são jurídicas mas políticas. Mesmo passando eventualmente por formação jurídica seus fundamentos são políticos, contra o capital, pois se de um lado a grande empresa está no campo, no urbano a produção da cidade está desde muito tempo submissa aos interesses capitalistas. A luta pela terra é uma luta contra o capital, tanto no campo como nas cidades, nessas com o solo urbano apropriado como insumo da produção capitalista; hoje, inclusive, quanto às grandes cidades, submetidas às exigências dos grandes grupos internacionais e aos projetos de globalização das economias nacionais⁴¹, com todas as suas resultantes perversas e o risco da formação de subclasses de excluídos e banidos.

A luta pela terra concretiza-se pelo ato de posse da terra, fato de profundo sentido conceitual e que, como ocorrência histórica, antecede à figura da propriedade, mero efeito jurídico construído pelo direito para garantir, na lenta passagem da formação sócio-econômica feudal para a formação capitalista, a propriedade da terra a quem não estivesse em sua posse efetiva. Construiu-se, assim, o conceito de propriedade como relação ou vínculo jurídico independente da posse, que é mero fato, ao qual o direito positivado na lei atribui, desde que a ele se somem outros fatos, como o tempo ou a violência (no conceito burguês), determinados efeitos jurídicos, respectivamente, no primeiro caso, posse e tempo dão usucapião, modo de transformar a posse em propriedade, e posse e violência (agressão à posse em seu conceito burguês), proteção possessória (ações de interdito proibitório, manutenção na posse e reintegração na posse).

Mas se a terra é bem de uso, o não usá-la ou usá-la mal, tendo-se sobre ela uma relação de propriedade, aguça sempre a contradição formal entre a propriedade sem uso e a posse do que se tem mas não se usa, e essa contradição ganha vida e se materializa quando a terra é ocupada e passa a estar na posse de

⁴¹ "Ele (o capital) promove e recria surtos de acumulação originária, engendra nova divisão transnacional do trabalho e produção, espalha unidades produtivas por todo o mundo, informatiza processos de trabalho, modifica a estrutura da classe operária, transforma o mundo em uma imensa fábrica e cria a cidade global". Octavio Ianni. *A Era do Globalismo*. Ed. Civilização Brasileira, 1996, p. 72.

outrem que não seja, em sentido jurídico, seu proprietário. No ângulo jurídico, além de fato social e político, isso acontece sempre que ocorra uma ocupação coletiva de terra, o instrumento mais importante da luta concreta do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra/MST. E nas circunstâncias de fato de ocupação pode dizer-se que a posse, na prática concreta das ocupações, é o mais forte mecanismo de correção da propriedade⁴². Direito em construção, a ocupação coletiva infirma ou nega, concomitantemente, os fundamentos essenciais do direito burguês: o subjetivismo jurídico individual, a propriedade privada e o contratualismo.

A ocupação coletiva é pois, em si mesma, ato de sujeito coletivo, portanto político, e de ruptura com o subjetivismo individualizante do direito burguês; cria novo modo de aquisição da propriedade, rompendo com o conceito de venda e compra que está no bojo da aquisição entrevivos da propriedade; e submete a propriedade à necessidade e antecedência da posse. É direito que se constrói na luta e na prática da ação política de ocupar a terra.

Mas, na verdade, a ocupação coletiva não pode ser pensada fora do contexto da organização popular, admitida na Constituição Federal principalmente quando prevê a participação do povo: através de emendas populares, no espaço do legislativo; audiências públicas e participação no planejamento das cidades, no campo do Poder Executivo; e, no Judiciário, em Juizados Especiais (art. 98 da Constituição Federal), conquista desfigurada pela descaracterização dos juízes leigos em juízes com formação de advogados, uma inconstitucionalidade pois o art. 98 citado fala de juízes leigos, ignorantes em matéria jurídica, e os advogados, ao menos teoricamente, formados em direito, não preenchem este requisito.

⁴²"No sistema capitalista, que tem sua permanência ligada a transformações graduais, a posse pode constituir o contraponto humano e social de uma propriedade ao mesmo tempo concentrada e despersonalizada através de generalizações econômico-jurídicas, que são o patrimônio, o capital, o crédito e o dinheiro. A razão de ser da posse, seu sentido institucional, se encontra, portanto, no que se afasta da propriedade, no que a corrige e exclui. Antônio Hernandez Gil. *La Possession*. Espasa-Calpe, Madrid, 1987, p. 826.

Pois não se esgota na terra, no campo ou na cidade, a conquista dos fundamentos da vida em sociedade. Se no campo, além da terra, outros meios são necessários à finalidade da vida e da produção, nas cidades também é assim, e esses outros meios exigem capacidade de organização, tempo de discussão e poder de pressão. Aos poderes institucionais o trabalhador não tem acesso, a não ser por raros representantes que, com crescente dose de dificuldades, consigam escapar do domínio e dos efeitos da mídia e do *marketing* político. A televisão e o rádio, apropriados pelo capital, cumprem, em espaço social absoluto, o antigo papel dos coronéis dos velhos currais eleitorais, exercendo, como registra o sociólogo francês Pierre Bourdieu, perniciosa forma de violência simbólica. Ou através de meios diretos mas dissimulados de ação política, como em recente novela global sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, na qual se descaracterizava o movimento para conformá-lo ao sistema; ou com programas de entrevistas em que as cartas são sempre dadas e manuseadas pelo entrevistador, em consonância com o sistema e em seu benefício, como o programa de Jô Soares; ou com longos programas de notícias sobre nada ou quase nada, como o Jornal Nacional⁴³.

Os partidos políticos, mesmo os de esquerda, sofrem impiedoso cerco neoliberal, circunstância que vem limitando, progressivamente, seus espaços de intervenção política. Em recente nota publicada em jornais do Rio de Janeiro, o Partido dos Trabalhadores conclamava a população a lutar contra o capitalismo especulativo, especulativo repita-se ... E registre-se que a nota era assinada conjuntamente com o PDT, pelos presidentes desses dois partidos.

Paciência e otimismo, dizia lá, nos momentos mais obscuros e difíceis, o velho lutador das lutas populares. E a organização que se descobre e constrói na própria luta, diriam com certeza os militantes de qualquer movimento. Surge, aqui nestas notas, como outro instrumento fundamental, o Conselho Popular. Como a experiência já mostrou ser perda de tempo

⁴³ Pierre Bourdieu. *Sobre a Televisão*. Jorge Zahar Editor, 1997, pp. 21 a 23.

formá-los em espaços oficiais - o que só aconteceu eficazmente onde se elegeram governos democráticos e comprometidos com a ação popular - os movimentos devem constituí-los nos espaços que lhes for possível apropriar na ação política. Sobre os Conselhos Populares, diga-se que são muitos os riscos de cooptação pelo poder local e para, evitar e confrontar a tentação, dois fundamentos democráticos podem ser tomados nas experiências anteriores: relação permanente com a comunidade com renovação periódica de representantes, e, como está expresso no primeiro fundamento, apresentação e não (re) apresentação. No Conselho, sendo ele popular, o membro da comunidade no Conselho é o próprio movimento, e deve ter consciência disso, representante portanto, cortando-se ou restringindo-se o que Florestan Fernandes, em ensaio sobre o ponto, qualificou de substituísmo. Através dos Conselhos podem ser criadas as condições para a construção de um novo direito, emergente das lutas populares e nelas fundado, de insurgência contra as limitações e violência simbólica do direito burguês.

Muitos dirão, em face do que supõem ser a desorganização, ou refluxo - é expressão muito usada - dos movimentos populares, que não há como desenvolver, hoje, ação mais efetiva e permanente e no concreto eficaz. O caminho então seria procurar aliança com o Governo, que se diz neo-social e não liberal. Além do próprio Presidente da República, há outros sociólogos de peso que pensam assim, alguns até importantes e comprometidos com as lutas sociais⁴⁴. Melhor parece, agora falando sério, compreender o caráter transformador das lutas populares sociais e encerrar este texto adotando, como recomendação, com sabor de palavra de ordem, as expressões de certo sociólogo do passado: "A ativação da sociedade urbano-industrial requer, mais do que nada, a substituição da ideologia do compromisso por outra que rotinize o conflito e que permita

⁴⁴ "Não vou entrar na discussão do equivocadamente chamado projeto neoliberal. Primeiro porque entendo que não existe propriamente um projeto, e segundo porque entendo que, no caso brasileiro, não é neoliberal". José de Souza Martins. *Exclusão Social e a Nova Desigualdade*. Ed. Paulinas, 1997, p. 29

legitimar socialmente a idéia de que sem movimento, luta e tensão será impossível fazer uma genuína transformação política"⁴⁵.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, MANOEL MAURÍCIO DE. Pequena História da Formação Social Brasileira. Ed. Graal, 1981.
- ANDERSEN, PERRY. Pós-neoliberalismo. Ed. Paz e Terra, 3ª ed..
- BALDEZ, MIGUEL LANZELLOTTI. Conselho Popular e Usucapião Especial Urbano. Petrópolis: 1991.
- BOURDIEU, PIERRE. O Poder Simbólico. Ed. Bertrand do Brasil, 1989.
- _____. Sobre a Televisão. Jorge Zahar Editor, 1997.
- CANOTILHO, J. GOMES E MOREIRA, J. VITAL. Fundamentos da Constituição. Ed. Coimbra, 1991.
- CARDOS, FERNANDO HENRIQUE. A Cidade e a Política: do Compromisso ao Inconformismo. In Autoritarismo e Democratização. Ed. Paz e Terra, 1975.
- CASTRO, ANTÔNIO BARROS DE. As Mãos e os Pés do Senhor de Engenho, Dinâmica do Escravismo Colonial. In Trabalho Escravo, Economia e Sociedade. Ed. Paz e Terra, 1987.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL-CNBB. Propriedade e Uso do Solo Urbano: Situações, Experiências e Desafios. Estudos da CNBB. Ed. Paulinas, 1981.
- DE DECCA, EDGARD. 1930 - O Silêncio dos Vencidos. Ed. Brasiliense, 1981.
- DEL ROSAL, AMARO. Los Congressos Obreros Internacionales en el siglo XIX. Barcelona, Buenos Aires, México, Brasília: Ediciones Grijalbo S.A., 1975.
- DREIFFUS, RENÉ. O Jogo da Direita. Petrópolis: Ed. Vozes, 1989.
- FAORO, RAYMUNDO. Os Donos do Poder. Vol. I. Ed. Globo.
- FIORI, JOSÉ LUIZ. Os Moedeiros Falsos. Folha de São Paulo/Caderno Mais!, de 3 de julho de 1994.
- _____. Os Moedeiros Falsos. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.

⁴⁵Fernando Henrique Cardos. "A Cidade e a Política: Do Compromisso ao Inconformismo". In *Autoritarismo, e Democratização*. Ed. Paz e Terra, 1975, p. 163.

- GIL, ANTÔNIO HERNANDES. *La Possession*. Madrid: Ed. Espasa-Calpe, 1987.
- GOENDER, JACOB. *A Escravidão Reabilitada*. Ed. Ática, 1990.
- HOLANDA, SÉRGIO BUARQUE DE. *Raízes do Brasil*. Ed. José Olympio, 10ª ed., 1976.
- IANNI, OCTAVIO. *A Era do Globalismo*. Ed. Civilização Brasileira, 1996.
- _____. *Escravidão e Racismo*. Ed. Hucitec, 2ª ed., 1988.
- LASKI, HAROLD. *Manifesto do Partido Comunista de Marx e Engels*. Prefácio à 2ª Edição Alemã de 1872. Zahar Editores, 3ª ed..
- LEAL, VICTOR NUNES. *Coronelismo, Enxada, Voto*. Ed. Alfa-Omega, 3ª ed., 1976.
- MARTINS, JOSÉ DE SOUZA. *A Militarização da Questão Agrária no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1984.
- _____. *Caminhando no Chão da Noite*. Ed. Hucitec, 1989.
- _____. *Exclusão Social e a Nova Desigualdade*. Ed. Paulus, 1997.
- _____. *O Cativo da Terra*. Liv. Editora Ciências Humanas, 1979.
- _____. *Os Camponeses e a Política no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1981.
- MOURA, CLOVIS. *A Sociologia do Negro Brasileiro*. Ed. Ática, 1988.
- NOVAES, FERNANDO. *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1888)*. Hucitec, 1979.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DESPORTO. *Acorda Brasil*, Ano 1, nº 2. Brasília: 1997.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO PARA ASSUNTOS FUNDIÁRIOS. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Coletânea, Programa Nacional de Política Fundiária. Brasília: 1983.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA. *O Estado, o Direito e a Dominação Política*. In *Conflito de Direito de Propriedade Urbana*. Ed. Forense, 1984
- SENADO FEDERAL. *Atas Senado Federal - Atas do Conselho de Estado, março de 1842 a novembro de 1850*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.

_____. Atos do Conselho de Estado - Ato de 11 de julho de 1850. Vol.. 3. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1978.